联合国 S/2019/1004



安全理事会

Distr.: General
30 December 2019
Chinese
Original: English

2019 年 12 月 27 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会关于联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的第 2480(2019)号决议，安理会在该决议中要求我考虑到包括我的马里问题特别代表在内的所有有关各方的意见，与部队指挥官协商，向安全理事会提交信函，重点说明：(a) 马里面临的安全挑战、稳定团行动进展、部队业绩和轮调等方面信息，以及安全责任协调的最新情况；(b) 综合战略框架和相关过渡计划以及稳定团在安全和政治状况改善和《马里和平与和解协议》执行工作取得进展情况下可能提出的撤出战略的最新情况。

马里的安全挑战和稳定团行动

我的报告(S/2019/983)载有对马里北部和中部局势的全面评估，正如该报告所概述，马里稳定团继续发挥至关重要作用，支持各方推动政治解决方案，同时以更加稳健、灵活和机动的姿态，支持在这些地区实现稳定和恢复国家权力并保护平民。

稳定团加强了在马里中部的存在。在“羚羊行动”框架内，稳定团更加重视马里中部平民受威胁最严重的地区，包括邦贾加拉省、邦卡省和科罗省的地区。临时行动基地的部署使稳定团得以加强与马里中部最脆弱地区社区的接触。马里稳定团还支持建立了涉及马里中部 49 个城市 207 个地点的预警机制。

重新部署重组后的马里国防和安全部队依然对推动和平进程和促进其他国家官员返回马里北部和中部至关重要。为迅速实现这一目标并遏制恐怖主义活动扩大，马里武装部队向不能提供充分保护的基地部署了往往缺乏机动性和人员的部队，加剧了这些部队的脆弱性。

部署到中部的国家国防和安全部队人数并未显著增加，尽管当局这样宣布。此外，马里武装部队在 Indelimane 和 Anderamboukane 的营地遭到袭击并随后从这些营地撤至梅纳卡之后，失去了北部的两个战略据点。

19-21616 (C) 030120 060120



在此背景下，马里稳定团最近开展了一次试点行动，以加强马里武装部队在偏远地点的据点，方法包括战略性部署航空资产以及在短时间内空降和撤离特种部队。通过全面执行调整计划，稳定团将能在各区开展类似行动。

为了支持以更灵活、更具综合性的办法执行稳定团的任务，并评估稳定团在实现目标方面的进展，马里稳定团已开始实施全面业绩评估系统，这是一个业务规划和业绩评估工具。该系统将使马里稳定团能够更迅速地根据当地情况变化调整计划，并收集关于稳定团逐渐产生的影响的数据和分析资料。

部队和警察业绩

对联合国维和人员来说，马里是最具挑战性和最危险的行动环境之一。因此，考虑到维和人员的安全保障与任务执行之间的联系，采取有效行动改进稳定团业绩并应对相关挑战尤为重要。我谨赞扬马里稳定团部队和警察派遣国的承诺以及在这一最具挑战性环境中工作的军警和文职人员做出的牺牲。他们的持续承诺对确保马里稳定团的实效和全面执行任务至关重要。

然而，不断演变的安全威胁要求改进业绩并最终做出调整。只有能够调整适应新的现实状况的特派团才能在这样一个高度不稳定的环境中完成授权任务。如我最近一次报告(S/2019/983)所述，并依照我的“以行动促维和”倡议，辅助手段可发挥至关重要作用，确保强有力、有效地执行任务，还可提升维和业绩。

马里稳定团需要有能力和有效的辅助手段，包括空运能力、高度机动和可快速部署的地面部队、更强的情报监视和侦察能力、更完善的医疗支助设施和合格的军警人员。我呼吁所有会员国支持我在最近一次报告中提出的调整计划，为组建此类专门能力做出积极贡献。

有效的领导、稳定团以统筹方式履行任务的能力、指挥官的思维模式和承担风险的意愿、部队的准备状况及其灵活性和与当地社区接触的能力都对维和业绩至关重要。尽管马里稳定团的一些部队训练有限、装备不足，但它们在非常困难的情况下，面临着巨大的个人风险和牺牲，在马里北部开展了最英勇、最强有力的行动。

尽管环境充满挑战，马里稳定团仍出现许多出色表现和坚定领导的例子。7月，3 支马里稳定团部队获得了优异表现奖推荐资格。

马里稳定团在加强人员安全工作的基础上，并作为“以行动促维和”倡议的一部分，采取了具体措施，以改进稳定团业绩，应对相关挑战，进一步加强联合国维和人员的安全。

有效的社区参与是在马里成功执行任务和赢得当地民众信任的关键因素。临时部署到马里中部的一支特遣队通过专门使用口译员，得以与中部当地社区建立了有效关系。特遣队从这些社区获得更及时的关于威胁和不安全地区的信息，遇到巡逻被当地抗议者阻挠的情况也有所减少。联合国警察的社区警务方案继续协助重新部署马里安全部队，从而建立民众的信心并促进稳定团了解局势。正努力把社区参与放在更突出的地位，包括在稳定团的定期考绩和培训工作中这样做。

鉴于示威和公共骚乱活动日益增多，训练有素的专业建制警察部队对确保成功缓解公共骚乱局势至关重要。在莫普提大区塞瓦雷稳定团基地前连续三天的示威活动中，联合国警察的建制警察部队和单派警察坚定但克制地进行了回应，设法保护基地不被占领，同时也没有造成平民伤亡。

为了提高对单派警察的保护，马里稳定团正在提升警察的防护设备，加强对警察和军事人员的人群控制训练，增强周边安全，增加巡逻。

马里稳定团在加强具备保护的机动性方面取得了进一步进展，这对在马里北部和中部执行任务以及保护平民仍然至关重要。稳定团发起了一系列清除简易爆炸装置行动，目的是探测和清除埋设在道路内外的简易爆炸装置。

在中部，自 5 月启动稳定团第 15 次清除简易爆炸装置行动以来，没有记录到在最高风险轴线(莫普提-杜安扎公路的一段道路)上因简易爆炸装置爆炸而造成的死亡、受伤或设备损坏。总体而言，稳定团积极主动、有针对性的打击使用简易爆炸装置的战略支持通过联合国地雷行动处提供部署前和特派团内培训和辅导以及提供专用设备，此外，部队的战备状态有所提高，从而使马里稳定团发现和清除的简易爆炸装置数量比以往任何时候都多，有效降低了相关的死亡风险和人数，包括部队死亡人数。

为了提高效率并缩短反应时间，马里稳定团审查了伤员后送程序，目前正在修订标准作业程序。自 10 月以来，一系列试点活动表明，简化程序和下放权力明显缩短了收到通知后的后送时间。

挑战

尽管这些趋势令人鼓舞，但业绩继续因训练和能力不足、对稳定团任务规定和接战规则缺乏了解、未宣布的限制条件或一些指挥官不愿承担风险或服从命令等情况而受到阻碍。此类情况对马里稳定团的业绩产生负面影响，需要加以解决。

在某些情况下，稳定团确保履行任务的能力受到限制条件和国家控制情况的阻碍，其中包括部队拒绝护送民用车队。同样，有几次部队拒绝执行涉及处置爆炸物的任务。正在努力为这些部队提供进一步培训和装备。当这些事件发生时，稳定团立即采取行动，向总部通报了拒绝服从命令事件，并建议调回一名以本国限制条件为由拒绝服从命令的部队指挥官。秘书处通知了有关会员国。

我谨重申，每个部队或警察派遣国必须在就可能部署进行的谈判期间，说明关于使用特遣队的任何本国限制条件。选择部队的决策过程将考虑这些限制条件，包括考虑是否继续进行部署。部署后不接受额外提出的限制条件。

有一次，一支特遣队持续拒绝允许进入其占据的联合国营地部分，阻碍了马里稳定团应急小组进入机场设施。我谨重申，部署在联合国维持和平行动中的所有特遣队都是特派团团长领导的特派团的组成部分，如不遵守命令，必然会有后果。

装备短缺继续妨碍执行任务情况。数辆装甲人员运送车无法使用，原因除其他外，包括因简易爆炸装置而受损或缺乏必要程度的防雷保护。秘书处继续与部队和警察派遣国合作，以弥补这些差距并加强机动作业能力。

在几支部队撤离后，情报能力下降，缺乏必要的航空资产，稳定团的能力因此受限，不能适时恰当地了解局势并迅速应对新出现的状况，包括在平民受到威胁的情况下，如在通布图大区莱内卜或在中部出现的情况。这些差距继续对稳定团全面执行任务的能力产生负面影响。

几家承包商正在努力提供所需的运输能力，包括因简易爆炸装置攻击造成损失而所需的能力。缺乏适合当前路况并可通过当地内陆运输和货运代理市场获得的轻型运载车辆，这对 2019 年下半年交付特遣队所属装备以及部署新的军事和警察能力产生了负面影响。为应对这一状况和重建对偏远作战基地的不间断供应，马里稳定团正在采取措施，确保订立必要合同，并在必要时使用航空资产，这将增加费用。

部队轮调

为确保及时进行特遣队轮调和部署，马里稳定团依靠综合运用自有的空运和陆运工具、订约此类服务以及确保补给路线安全。单一特遣队部队轮调主要需要空运，但马里稳定团可起降固定翼运输机的机场网络有限。为了改善马里北部的情况，马里稳定团协助在基达尔修建了一条新跑道。

协调安全力量

马里协调机构已证明是协调在马里的所有安全力量的活动的有效论坛，其中包括马里国防和安全部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队、欧洲联盟马里培训特派团和马里稳定团。在协调机构最近一次会议上，与会者同意逐步纳入安全利益攸关方。

综合战略框架和过渡计划

综合战略框架的制定和执行对稳定团总体业绩产生了积极影响，并有助于联合国以更加协调一致、资源效益更高和更加综合性的方式应对高度不稳定和不断变化的安全局势。综合规划遵循马里稳定团的授权战略目标，框架基于承认性别动态与冲突驱动因素之间具有相关性的联合冲突分析。稳定团和联合国国家工作队考虑到其具体情况、实际力量、业务能力和相对优势，设计了支持和平进程与中部稳定的项目。因执行综合战略框架，优先安排了一些联合项目并改变了资源分配情况。

在马里中部，综合计划侧重于政治参与和参与性治理、稳定与安全、人道主义援助与发展、社会凝聚力与和解、人权与法治以及宣传等六个干预领域，以支持政府修订的中部稳定战略。马里稳定团和国家工作队的综合努力利用稳定团的相对优势，特别是稳定团与巴马科政治行为体的关系及其在偏远敌对地区提供安全与准入的能力，以及国家工作队的技术专长和能力。在莫普提，马里稳定团正在与联合国开发计划署、世界卫生组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作实施支助马里和平与安全信托基金资助的一个项目，促进受族群间暴力影响的流离失所者和社区获得医疗保健。

在通布图，稳定团和联合国难民事务高级专员公署实施了通过速效项目资助的六个联合项目以及通过支助马里和平与安全信托基金资助的一个项目，目的是协助回返难民重新融入社会，加强流离失所社区和收容社区之间的社会凝聚力。这些努力通过提供供水和创收活动支持收容社区和流离失所社区，也是促进2 000多名 2012 年冲突后逃往毛里塔尼亚的难民重新融入社会的一个重要因素。马里稳定团还与联合国教育、科学及文化组织合作，包括在通布图开展两个促进保护文化遗产的联合项目。

这些项目支持政府重新开放通布图大学的决定，以及编制修复文物的专门课程，目的是通过教育以及为青年提供技能和就业机会来打击暴力极端主义。

在加奥，马里稳定团正在与妇女署合作开展一个项目，促进增强妇女的经济权能，加强她们对社区的参与。

在有效协调和执行综合战略框架方面的一个关键挑战仍然是由于安全局势，国家工作队在梅纳卡、基达尔等某些外地地点缺乏实际存在，在其他外地办事处也只有部分代表。不过，各机构、基金和方案进行实地访问并通过执行伙伴开展业务。考虑到高度复杂的安全局势，稳定团需要继续酌情向国家工作队提供后勤和安全支助，以便逐步过渡，特别是在联合活动方面。因此，重新部署马里国防和安全部队、加强国家力量以及它们获得当地社区的接受仍是切实、可持续地向国家工作队和政府机构过渡的先决条件。

可能提出的稳定团撤出的长期战略

作为编制特派团构想的一部分，马里稳定团正在界定理想的结束状态，确定使稳定团能够逐步撤出的政治和安全状况、《协议》执行工作的进展以及总体安全局势改善方面的必要最低要求。马里国家(特别是其国防和安全部队以及国家行政机构)、萨赫勒五国集团联合部队以及地方当局能力的增强和有效的部署将是可能提出的任何马里稳定团撤出战略的先决条件。

根据我关于过渡的指令并依照综合战略框架的商定规划框架，11 月 5 日至 7 日在巴马科与稳定团和国家工作队举行了一次研讨会，以制定确定马里过渡进程时间表和关键里程碑的过渡日历。研讨会的结论是，当前马里的任何过渡规划都应侧重于以什么方式使联合国更高效、更协调一致地开展工作，以完成任务执行，并在实现可持续发展目标方面取得进展，包括为此加强将长期支持马里的关键行为体的能力。马里稳定团在独特的威胁环境中运作，因此更难以适用从其他过渡环境中吸取的经验教训，包括在利比里亚、东帝汶以及最近在海地的经验教训。

鉴于目前出现的国家权力真空，多个武装团体正在争夺权力，而且存在各种族群间武装冲突，马里稳定团过早撤出可能给马里带来灾难性后果并使联合国迄今在该国所做的努力付诸东流。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)